

# 全面推开营改增试点的意义与下一步改革的方向

中国社会科学院财经战略研究院 | 张斌



摄影 刘军

26

3月18日，国务院常务会议审议通过了全面推开营改增试点方案，明确自2016年5月1日起，将建筑业、房地产业、金融业、生活性服务业纳入试点范围。从2012年1月1日上海市对交通运输业和部分现代服务业推行营改增试点算起，历经4年多的区域和行业扩围，全国范围全部行业的营改增试点改革终于尘埃落定。

1994年的税制改革建立了适应社会主义市场经济体制的税制框架，但受到当时客观条件的制约，在流转税领域采取了对货物（包括修理修配劳务）普遍征收增值税和选择性征收消费税，对劳务征收营业税的税制安排，同时增值税实行生产型增值税制度，不允许固定资产抵扣。为消除重复征税，充分发挥增值税促进社会分工协作的优势，此后增值税改革的主要任务被概括为“转型”和“扩围”两个方面，所谓“转型”，即允许固定资产抵扣，由生产型增值税转型为消费型增值税；所谓“扩围”，即将增值税的征收范围从货物扩大至全部货物

劳务，从而取代营业税。

增值税转型改革，在经过2004年东北地区部分行业和2007年中部地区老工业基地部分行业的两轮试点后，于2009年1月1日在全国全行业推开，固定资产中的机器设备纳入抵扣范围。由于当时建筑业和房地产业未实行增值税，同时考虑财政承受能力等因素，固定资产中的不动产仍不能抵扣，生产型增值税并未彻底转型为消费型增值税。此次全面推开营改增试点方案将包括建筑业和房地产业在内的未试点服务业全部纳入试点范围，同时将不动产纳入抵扣范围，既完成了“全面扩围”任务，也实现了增值税的彻底转型。这意味着《十三五规划纲要》提出的“全面完成营业税改增值税改革，建立规范的消费型增值税制度”的任务已基本完成，是财税体制改革取得的重大进展。

在当前我国经济进入新常态，供给侧结构性改革成为政策主线的背景下，全面推开营改增试点将实现增值税对货物和劳务的全覆盖，基本消除了重复征税，

打通了增值税的抵扣链条，这有利于专业化分工和社会协作的深化，对促进服务业发展和制造业转型升级将发挥重大作用。

从减税效应看，营改增试点自推出之日起就被视为落实结构性减税的重要措施。随着营改增的推进，越来越多的劳务纳入抵扣链条，试点行业总体税负下降的同时，增值税税基的缩小也有效减轻了原增值税纳税人的税负。根据财政部的数据，截至2015年底，营改增累计实现减税6412亿元。其中，试点纳税人因税制转换减税3133亿元，原增值税纳税人因抵扣增加减税3279亿元。

2015年底召开的中央经济工作会议将“降成本”列为2016年五大任务之一，李克强总理在2016年《政府工作报告》中明确提出全面实施营改增将确保所有行业税负只减不增。因此，此轮改革是进一步减轻企业税负，完成“降成本”任务的重要措施。值得强调的是，此次改革不仅试点行业的税负只减不增，由于不动产纳入了抵扣范围，无论是营改增试点纳税人，还是制造业、商业等

原增值税纳税人,通过外购、租入、自建的方式新增不动产的企业都将因此获益。与前期试点抵扣范围增加带来的减税效应相比,新增不动产抵扣带来的减税规模较大,企业新增不动产按60%、40%的比例分两年进行抵扣的政策预计将导致数千亿规模的减税,在财政收入增速下行,财政收支矛盾突出的情况下,这充分体现了中央推进供给侧结构性改革的决心,用短期财政收入的“减”换取持续发展势能的“增”的减税政策将为经济保持中高速增长、迈向中高端水平打下坚实基础。

全面推开营改增试点并不意味着增值税改革的完成,在增值税完全取代营业税后,还需要进一步推进以下几个方面的改革:

(一)简并增值税税率,规范增值税优惠政策,进一步优化增值税制。增值税作为一个“年轻”的税种,上世纪50年代首先在法国实施后,被迅速推广至世界范围,目前已有160多个国家征收了增值税。增值税之所以受到世界各国的青睐,一个重要的原因在于其避免了重复征税,具有“税收中性”的优点,对市场经济资源配置的干扰较小。但增值税“中性”的优势要得到充分发挥,应尽可能减少税率档次,同时还要避免采用过多的增值税优惠措施以保持增值税链条的完整。目前实行增值税的国家中,以新西兰为代表的所谓“现代型”增值税只有一档税率,而以欧洲为代表的较早实行增值税的国家,通常的做法也是在覆盖面较广的标准税率之外仅设置一档优惠税率。而我国在实施营改增的过程中,为减少改革的阻力,同时配合宏观经济政策对减税的要求,试点方案是按照行业税负不变或税负只减不增的原则设计的,因此存在着四档税率和多档简易征收率,而且原增值税小规模纳税人与试点行业小规模纳税人的认定标准也不统一,同时增值税中还保留着较

多的即征即退等税收优惠政策。在全面实施营改增后,应适时将现行的17%、13%、11%、6%四档税率和过渡时期的多档简易征收率进行简并,适时统一增值税小规模纳税人认定标准,同时逐步规范增值税优惠政策,以更好地发挥增值税“中性”的税制优势,为让市场在资源配置中发挥决定性作用创造良好的税制环境。在优化税制的基础上,应按照国家法定的要求,适时推进《增值税法》的制订,相应废止《营业税暂行条例》和《增值税暂行条例》。

(二)营业税中娱乐业税目下有10%、20%两档税率,作为生活性服务业营改增后原适用较高营业税税率的部分行业的税负有较大幅度的下降。在营改增前的流转税制体系中,对服务业中的高档消费是采用营业税中适用高税率的方式进行调节的。全面实施营改增后,应将消费税的调节范围扩大至高档消费,即按照《十三五规划纲要》提出的“将一些高档消费品和高消费行为纳入消费税征收范围”的要求,将原属于营业税适用高税率的高档消费通过征收消费税进行有效调节,最终实现增值税作为一般流转税对商品和服务普遍征收,消费税作为特殊流转税在征收增值税的基础上对部分商品和服务选择性征收的流转税体系。

(三)按照财政部的测算,此次全面推开营改增试点将带来5000亿规模的减税,在实施更加积极的财政政策的背景下,财政支出结构优化的同时,财政支出的规模难以减少。2016年中央财政预算中预计一般公共预算收入仅增长2.2%,而支出增长7%,短期内选择主要通过适度增加赤字的方式缓解财政收支的矛盾,但从中长期看,则应按照十八届三中全会、《十三五规划纲要》中提出的“逐步提高直接税比重”、“降低增值税税负和流转税比重”的要求推进综合与分类相结合的个人所得税、房地产税等直接税改革,在稳定税负的同时实现税制结

构的优化。因此,全面推开营改增后,下一步税制改革的重点应当是推进综合与分类相结合的个人所得税改革,加强对高收入者的税收调节力度,逐步提高个人所得税的收入规模及其占税收收入的比重。增值税比重的下降和个人所得税比重的提高将有利于更好地发挥税收调节收入分配的功能,提高整体税制的累进性。同时,流转税比重的下降也会通过消费税负的下降起到扩大消费的作用。

(四)在全面推开营改增后,要按照有利于发挥中央和地方两个积极性的原则,在完善中央与地方事权和财力相适应的体制机制的统筹考虑下对增值税分享比例进行调整。增值税分享比例的变化是1994年分税制财政体制改革后对中央与地方政府间财政关系的重大调整,应与中央与地方事权划分的改革、税收返还和转移支付制度的改革统筹考虑,同时还要充分考虑我国现阶段国情和全面深化改革的具体要求,要在调动地方政府积极性与转变政府职能之间进行综合权衡,真正实现十八届三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的要求。此外,增值税在中央与地方之间分享方案的设计还要充分考虑电子商务发展带来的操作层面的影响。近年来,我国电子商务迅猛发展,电子商务企业在某些区域的集中和相应消费分散在全国的态势已基本形成。根据国家统计局的数据,2015年社会消费品零售总额300931亿元,比上年名义增长10.7%,而网上零售额38773亿元,比上年增长33.3%;其中,实物商品网上零售额32424亿元,增长31.6%,占社会消费品零售总额的比重为10.8%;非实物商品网上零售额6349亿元,增长42.4%。下一步在研究增值税分享方案时要对跨区域的电子商务交易带来的增值税税源地与消费地不一致的问题有系统的解决方案。□

责任编辑 张蕊